

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 24.7.2009
KOM(2009) 383 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o provádění a fungování režimu malého pohraničního styku zavedeného nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1931/2006, kterým se stanoví pravidla pro malý pohraniční styk na vnějších pozemních hranicích členských států

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o provádění a fungování režimu malého pohraničního styku zavedeného nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1931/2006, kterým se stanoví pravidla pro malý pohraniční styk na vnějších pozemních hranicích členských států

1. Úvod

Dne 20. prosince 2006 přijaly Evropský parlament a Rada nařízení (ES) č. 1931/2006, kterým se stanoví pravidla pro malý pohraniční styk na vnějších pozemních hranicích členských států (dále jen „nařízení o malém pohraničním styku“)¹. Toto nařízení členským státům umožňuje, aby se v případě osob žijících v pohraniční oblasti odchýlily od obecných pravidel pro ochranu hranic, která jsou stanovena v Schengenském hraničním kodexu², s cílem zamezit vytváření překážek pro obchod, sociální a kulturní výměnu či regionální spolupráci se sousedy. Při provádění režimu malého pohraničního styku mohou členské státy uzavírat dvoustranné dohody se sousedními zeměmi, jejichž cílem je řešení zvláštních potřeb ve vztahu k příslušným sousedům, jelikož se tyto potřeby různí kvůli odlišné místní, zeměpisné, sociální a hospodářské situaci. Tyto dvoustranné dohody by měly zcela vyhovovat parametrům stanoveným pro režim malého pohraničního styku v nařízení o malém pohraničním styku. Tyto parametry, a zejména vymezení pohraniční oblasti, byly stanoveny po obtížných jednáních v Radě a má se za to, že představují křehkou, náležitou rovnováhu mezi usnadněním pro osoby žijící v pohraniční oblasti, které musí často překračovat hranici, a bezpečnostními požadavky celého Schengenského prostoru.

Podle článku 13 nařízení o malém pohraničním styku musí členské státy před uzavřením jakékoli dvoustranné dohody o malém pohraničním styku konzultovat Komisi za účelem ověření slučitelnosti dohody s nařízením. Pokud se Komise domnívá, že dohoda není slučitelná s nařízením, oznámí to dotyčnému členskému státu. Tento členský stát poté učiní veškeré potřebné kroky k tomu, aby dohodu v přiměřené lhůtě změnil s cílem odstranit zjištěné nesrovnalosti. Stejně zásady týkající se konzultací mezi členskými státy a Komisí se vztahují i na dvoustranné dohody uzavřené před vstupem nařízení o malém pohraničním styku v platnost a tyto dohody je nutno přizpůsobit uvedenému nařízení.

Je třeba zdůraznit, že pokud Společenství vydalo v určité oblasti právní předpisy, získává v oblasti, na niž se tyto právní předpisy vztahují, výlučnou vnější pravomoc. Členské státy proto přicházejí o pravomoc sjednávat dohody s třetími zeměmi v oblasti, na niž se vztahují příslušné právní předpisy (doktrína ERTA). Od této zásady se lze odchýlit pouze v případě, pokud právní nástroj Společenství, na jehož základě byla vnější pravomoc získána, členské státy výslovně zmocňuje k uzavírání takovýchto dohod. Toto zmocnění působí jako opětovné přenesení pravomocí, o něž členské státy v zásadě přišly ve prospěch Společenství, a jako takovou je nutno vykládat tuto zásadu restriktivně.

¹ Úř. věst. L 29, 3.2.2007, s. 3.

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex); Úř. věst. L 105, 13.4.2006, s. 1.

Podle článku 18 nařízení o malém pohraničním styku musí Komise do dvou let od vstupu nařízení v platnost předložit Evropskému parlamentu a Radě zprávu o provádění a fungování režimu malého pohraničního styku. Tato zpráva představuje splnění této povinnosti.

2. USNADŇUJÍCÍ OPATŘENÍ STANOVENÁ V NAŘÍZENÍ O MALÉM POHRANIČNÍM STYKU

Nařízení o malém pohraničním styku stanoví řadu opatření s cílem usnadnit záležitosti pro obyvatele pohraniční oblasti v porovnání s běžnými postupy a kontrolami vztahujícími se na překračování vnějších hranic, které jsou stanoveny v Schengenském hraničním kodexu. Tato usnadňující opatření zahrnují:

- Odchylku od podmínek vstupu obsažených v Schengenském hraničním kodexu, včetně vízové povinnosti.

Držitelé povolení pro malý pohraniční styk jsou osvobozeni od i) vízové povinnosti (pokud taková povinnost existuje) a ii) nutnosti mít dostatečné prostředky pro obživu jak na dobu předpokládaného pobytu, tak na návrat. Na hraničním přechodu nemusí být vyžadovány podklady k ověření účelu pobytu.

- 90 dnů nepřerušného pobytu.

Držitelé povolení pro malý pohraniční styk mohou pobývat na území příslušné sousední země bez časového omezení s tím, že délka nepřerušného pobytu nesmí překročit 90 dnů. To představuje odchylku od běžného pravidla Schengenského hraničního kodexu, které omezuje krátkodobý pobyt na nejvýše 90 dnů za období 180 dnů.

- Povolení pro malý pohraniční styk lze vydávat zdarma.
- Povolení je možno vydávat s dobou platnosti v délce od 1 roku do 5 let.
- Pro malý pohraniční styk je možno zřídit zvláštní hraniční přechody.
- Na řádných hraničních přechodech je možno vyhradit zvláštní pruhy pro obyvatele pohraniční oblasti.
- Osoby, které překračují vnější pozemní hranici pravidelně a jsou z důvodu častého překračování hranice pohraniční stráží dobře známy, mohou být podrobovány pouze namátkovým kontrolám.
- Držitelé povolení pro malý pohraniční styk jsou osvobozeni od povinnosti opatřit při překračování hranice cestovní doklad otiskem razítka.
- Aby mohli obyvatelé pohraniční oblasti využít režim malého pohraničního styku, musí splnit několik podmínek, včetně:
 - požadavku, aby měli v pohraniční oblasti bydliště po dobu nejméně jednoho roku;
 - byli držiteli platného cestovního dokladu;
 - nebyli osobami vedenými v schengenském informačním systému;

- předložili doklady prokazující, že jsou obyvateli pohraniční oblasti a že mají oprávněné důvody k častému překračování hranice;
- nebyli považováni za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoli z členských států.

3. KONZULTACE NA ZÁKLADĚ ČLÁNKU 13 NAŘÍZENÍ O MALÉM POHRANIČNÍM STYKU. SOUČASNÝ STAV.

Od května 2007 (kdy byla podána první žádost o konzultace) se Komise podílela na konzultacích s řadou členských států. Tyto konzultace znamenají výměnu informací a neformálních doporučení, schůzky mezi úředníky členských států a Komise a rovněž formální výměnu korespondence o slučitelnosti předloh dvoustranných dohod s nařízením o malém pohraničním styku. Konzultace se vztahovaly na tyto dvoustranné dohody:

• Maďarsko – Ukrajina

Maďarsko bylo prvním členským státem, který Komisi zaslal předlohu dohody za účelem konzultací, a to v květnu 2007. Komise uvedla, že vymezení pohraniční oblasti v předloze dohody není slučitelné s nařízením o malém pohraničním styku (pohraniční oblast se nacházela ve vzdálenosti více než 50 kilometrů od hranice). Maďarsko bylo požádáno, aby předlohu změnilo. Maďarsko Komisi informovalo, že dohoda vstoupila v platnost dne 11. ledna 2008. Po jejím vstupu v platnost byla Komisi zaslána konečná verze dohody, nebyly v ní však zahrnuty změny, které byly požadovány, a jednání s Komisí dále pokračovala. V lednu 2009 Maďarsko Komisi informovalo, že ode dne uplatňování dohody maďarské delegace na Ukrajině vydaly 34 000 povolení pro malý pohraniční styk a že režim malého pohraničního styku funguje hladce. Přibližně 80 % žadatelů o povolení pro malý pohraniční styk mělo předtím maďarské vízum. Podle informací poskytnutých Komisi maďarskou vládou a založených na sčítání lidu v roce 2001 čítá maďarská menšina na Ukrajině 156 600 osob, které jsou soustředěny v Zakarpatské oblasti hraničící s Maďarskem a s Rumunskem. Tato skutečnost vyplývá z historických důvodů, s nimiž bylo spojeno předefinování maďarských hranic v minulém století. 84 % této maďarské menšiny se soustřeďuje poblíž maďarsko-ukrajinské hranice a žije do 20 km od této hranice, 95 % tohoto obyvatelstva pak žije do 50 km. Osoby, jichž se to týká, se obeznámily s možnostmi povolení pro malý pohraniční styk a velkou měrou jej využívají k usnadnění každodenního života. Rodinní příslušníci většiny z nich žijí v Maďarsku a do Maďarska často potřebují vycestovat, neboť se podílejí na drobném podnikání nebo získávají vyšší vzdělání. Byl zaznamenán pouze jeden případ zneužití povolení pro malý pohraniční styk.

• Polsko – Ukrajina

V lednu 2008 předložilo Polsko ke konzultacím první předlohu dvoustranné dohody. Během procesu konzultací se objevily dvě nesrovnalosti: vymezení pohraniční oblasti (50 km namísto 30 km) a požadavek, aby obyvatelé měli doklad o uzavření cestovního zdravotního pojištění, který je uložen osobám využívajícím režim malého pohraničního styku. Polsko bylo požádáno, aby před vstupem dohody v platnost pozměnilo příslušné části. V únoru 2009 Polsko Komisi informovalo o změnách dohody. Co se týká vymezení pohraniční oblasti, Polsko změnilo dohodu v souladu s žádostí Komise. Dohoda však nebyla pozměněna s ohledem na požadavek na cestovní zdravotní pojištění. V březnu 2009 Komise polské

orgány vyzvala, aby příslušné části dohody změnila. Dohoda vstoupila v platnost bez požadovaných změn dne 1. července 2009.

- Litva – Bělorusko

V lednu 2008 byla Komisi předána za účelem konzultací předloha dohody mezi Litvou a Běloruskem. Komise zjistila nesrovnalost týkající se požadavku na doklad o uzavření cestovního zdravotního pojištění (obdobně jako v případě dohody mezi Polskem a Ukrajinou). Litva byla požádána, aby tuto část dohody změnila.

- Litva – Ruská federace

V dubnu 2009 byla Komisi předána ke konzultacím předloha dohody mezi Litvou a Ruskou federací. Litvě byly určeny pouze drobné návrhy týkající se zajištění úplné shody předlohy dohody s nařízením o malém pohraničním styku. Po výměně informací ohledně praktických aspektů budoucího provádění předlohy dohody Komise dospěla k závěru, že předloha dohody bude plně slučitelná s nařízením o malém pohraničním styku, bude-li prováděna v souladu s doplňkovými informacemi poskytnutými litevské orgány.

- Lotyšsko – Ruská federace

V lednu 2008 byla za účelem konzultací předána předloha dohody mezi Lotyšskem a Ruskou federací. Lotyšsko bylo následně požádáno, aby objasnilo postup vydávání povolení pro malý pohraniční styk ze strany Ruské federace formou víz. V červnu 2009 Lotyšsko předložilo revidovanou předlohu, která zavádí zvláštní místní hraniční povolení, které zohledňuje připomínky k formátu víz. Upravená předloha však stále zachovává požadavek ohledně uzavření cestovního zdravotního pojištění. Kromě toho pohraniční oblast zahrnuje správní jednotky na ruském území, které přesahují rozsah pohraniční oblasti, na kterou by se mělo vztahovat nařízení o malém pohraničním styku. Lotyšsko bylo požádáno, aby tyto body změnilo.

- Slovensko – Ukrajina

V březnu 2008 předložilo Slovensko Komisi ke konzultacím první předlohu dvoustranné dohody. Během tohoto procesu se Komise domnívala, že předloha dohody není slučitelná s nařízením o malém pohraničním styku, jelikož oblast malého pohraničního styku přesahuje oblast povolenou podle nařízení o malém pohraničním styku. Slovensko dohodu změnilo a ta vstoupila v platnost dne 27. září 2008. V listopadu 2008 slovenské orgány poskytly Komisi mapu pohraniční oblasti. Ačkoli z mapy jednoznačně vyplývá, že oblast malého pohraničního styku byla změněna, po prvotním posouzení má Komise za to, že změny, které slovenské orgány provedly v konečné verzi dohody, nemusí postačovat k tomu, aby byla tato dvoustranná dohoda zcela slučitelná s nařízením o malém pohraničním styku, co se týká vymezení pohraniční oblasti. Do června 2009 bylo vydáno 466 povolení pro malý pohraniční styk; 54 žádostí bylo zamítnuto.

- Polsko – Bělorusko

V dubnu 2008 byla Komisi předána ke konzultacím rovněž předloha dohody mezi Polskem a Běloruskem. Jelikož tato dohoda byla prakticky totožná s dohodou mezi Polskem a Ukrajinou, byly zjištěny stejné dvě nesrovnalosti: vymezení pohraniční oblasti (50 km namísto 30 km) a požadavek, aby osoby využívající povolení pro malý pohraniční styk měly

doklad o uzavření cestovního zdravotního pojištění. Rovněž v tomto případě bylo Polsko požádáno, aby příslušné části dohody změnilo. Koncem dubna 2009 Polsko předložilo pozměněnou předlohu dohody, která zohlednila připomínky ohledně pohraniční oblasti, zachovala však požadavek uzavření cestovního zdravotního pojištění. Koncem června 2009 bylo Polsko požádáno, aby dohodu odpovídajícím způsobem pozměnilo.

- Bulharsko – Srbsko

V červenci 2008 byla Komisi předložena první předloha dohody mezi Bulharskem a Srbskem. Komise poskytla Bulharsku první soubor připomínek k řadě aspektů, a to: definice obyvatel pohraniční oblasti a postavení státních příslušníků EU v pohraniční oblasti, podmínky vstupu pro obyvatele pohraniční oblasti, oblast působnosti povolení pro malý pohraniční styk, bezpečnostní prvky a technické požadavky.

- Bulharsko – Bývalá jugoslávská republika Makedonie

V červenci 2008 byla Komisi předána první předloha dohody mezi Bulharskem a Bývalou jugoslávskou republikou Makedonií. Komise poskytla Bulharsku první soubor připomínek týkajících se stejných aspektů jako v případě předlohy dohody mezi Bulharskem a Srbskem.

- Rumunsko – Ukrajina

V srpnu 2008 byla Komisi předána první předloha dohody mezi Rumunskem a Ukrajinou. Komise poskytla Rumunsku první soubor připomínek k řadě aspektů, například: postavení řeky Dunaj v ujednáních o malém pohraničním styku, vymezení pohraniční oblasti, možnosti uložení poplatků za povolení atd. V březnu 2009 Rumunsko předložilo pozměněnou dohodu, která je podle Komise v souladu s nařízením o malém pohraničním styku.

Stávající dvoustranné dohody, které předcházejí vstupu nařízení o malém pohraničním styku v platnost

- Slovinsko – Chorvatsko

V prosinci 2007 Slovinsko oficiálně předložilo dvoustrannou dohodu o spolupráci v rámci malého pohraničního styku uzavřenou mezi Slovinskem a Chorvatskem, která platí od roku 2001. V procesu hodnocení Komise zjistila řadu nesrovnalostí, konkrétně: omezení pouze na občany smluvních stran, nezahrnutí ostatních státních příslušníků EU a osob s právem volně se pohybovat ve Společenství; neexistence požadavku na minimální dobu bydliště v pohraniční oblasti; žádné příslušné bezpečnostní prvky; nepřiměřená doba platnosti; nejasné podmínky pro vydávání povolení; neexistence jednoznačného zákazu vstupu osob vedených v databázích. Rovněž nebylo možno určit jednoznačně vymezení oblasti malého pohraničního styku a její slučitelnost s nařízením o malém pohraničním styku. V březnu 2008 bylo Slovinsko požádáno, aby tuto dohodu změnilo s cílem zajistit její soulad s nařízením o malém pohraničním styku. Koncem listopadu 2008 Slovinsko uznalo, že je skutečně nutné upravit řadu ustanovení této dvoustranné smlouvy. Co se týká pohraniční oblasti, Slovinsko objasnilo, že tato oblast zahrnuje oblast ve vzdálenosti přibližně 10 km od hranice. Po analýze map poskytnutých Slovinskem Komise usoudila, že pohraniční oblast je (jak se zdá) v souladu s nařízením o malém pohraničním styku.

Slovinsko informovalo, že se na schůzce v prosinci 2007 obrátilo na Chorvatsko ohledně nutnosti přizpůsobit dohodu. Nebyly však poskytnuty žádné jednoznačné informace

o harmonogramu úprav. V dubnu 2009 bylo proto Slovinsko požádáno, aby Komisi poskytlo časový plán provedení změn v souvislosti se záležitostmi, které nejsou slučitelné s nařízením o malém pohraničním styku, například zavedení bezpečnostních prvků u vydaných povolení nebo udělení práv na získání povolení pro malý pohraniční styk jiným způsobilým státním příslušníkům než Chorvatům nebo Slovincům.

4. USNADŇUJÍCÍ OPATŘENÍ UPLATŇOVANÁ ČLENSKÝMI STÁTY

Členské státy uplatňují usnadňující opatření stanovená v nařízení o malém pohraničním styku v různém rozsahu. V žádné z konzultovaných dvoustranných dohod nebyla využita celá škála usnadňujících opatření. Většina členských států uplatňuje přísnější požadavky, než ukládá nařízení o malém pohraničním styku. Níže uvedené údaje se vztahují na dohody, které vstoupily v platnost, jakož i na předlohy uvedené v předchozím oddíle.

- 90 dnů nepřerušného pobytu

Až na jednu výjimku ukládají všechny dohody dodatečná omezení ohledně doby pobytu v pohraniční oblasti, tj. 90 dnů za období 180 dnů. V jednom případě dotyčný členský stát zkrátil dobu nepřerušného pobytu na 30 dnů. Bez ohledu na okolnosti však není jasné, jak tyto členské státy ve skutečnosti ověřují délku pobytu, jelikož při přechodu hranice nejsou cestovní doklady opatřovány otiskem razítka.

- Doba bydliště v pohraniční oblasti v délce jednoho roku

Ve všech dohodách je doba bydliště delší než jeden rok, který požaduje nařízení o malém pohraničním styku. V pěti dohodách je požadovaná minimální doba bydliště v pohraniční oblasti stanovena na tři roky.

- Vydávání povolení pro malý pohraniční styk zdarma

Pouze jedna dohoda stanoví, že veškerá povolení pro malý pohraniční styk budou vydávána zdarma, jak povoluje nařízení o malém pohraničním styku. Poplatek za vydání povolení v ostatních dohodách je v rozmezí od 20 do 35 eur.

- Možnost vydávání povolení pro malý pohraniční styk s dobou platnosti až 5 let

Až na jednu výjimku obsahují všechny dohody možnost vydávat povolení na dobu až 5 let.

5. PROBLÉMY ZJIŠTĚNÉ PŘI ANALÝZE PŘEDLOH DVOUSTRANNÝCH DOHOD

V průběhu konzultací s členskými státy byly zaznamenány dvě důležité otázky týkající se výkladu nařízení o malém pohraničním styku:

- Vymezení oblasti malého pohraničního styku

Podle čl. 3 odst. 2 nařízení o malém pohraničním styku se rozumí:

„pohraniční oblastí“ oblast do vzdálenosti nejvýše 30 kilometrů od hranice. Místní správní celky, které mají být považovány za pohraniční oblast, určí dotyčné státy ve svých dvoustranných dohodách uvedených v článku 13. Pokud se část takového celku nachází více

než 30 kilometrů od hraniční linie, avšak ne více než 50 kilometrů, považuje se přesto za část pohraniční oblasti“.

Některé dohody (jak je uvedeno v oddíle 3) popisují oblast malého pohraničního styku tak, že pohraniční oblast je ve skutečnosti stanovena ve vzdálenosti 50 km od hranice (a nikoli 30 km jak požaduje nařízení o malém pohraničním styku). Dotyčné členské státy tvrdí, že znění nařízení o malém pohraničním styku není jednoznačné, přinejmenším anglický text, a sice zda se slovo „it“ vztahuje na zvolený správní celek, nebo část celku ve vzdálenosti 50 km od hranice. Pokud znamená zvolený správní celek, bylo by možno tvrdit, že nachází-li se přinejmenším část správního celku v oblasti ve vzdálenosti více než 30 kilometrů od hranice, avšak ne více než 50 kilometrů, pak lze celou oblast až do vzdálenosti 50 kilometrů od hranice považovat za část pohraniční oblasti.

Komise však s takovýmto výkladem nesouhlasí. Předně z francouzského znění – „*toute partie d'une de ces communes située à plus de 30 mais à moins de 50 kilomètres de la ligne frontalière est néanmoins considérée comme appartenant à la zone frontalière*“ – je zřejmé, že za část pohraniční oblasti lze považovat pouze část správního celku do vzdálenosti 50 kilometrů od hranice.

Za druhé, z čl. 3 odst. 2 jako celku je zjevné, že záměrem normotvorce v podstatě bylo omezit pohraniční oblast na vzdálenost 30 kilometrů. Proto by správní jednotky, které mají být vzaty v úvahu pro režim malého pohraničního styku, měly mít v zásadě místní správní strukturu v 30kilometrové oblasti, a nikoli regionální strukturu na nižší než celostátní úrovni jako „départements“, „provinces“ nebo „województwa“, jež (na základě své povahy) přesahují vzdálenost 50 km, a umožňují tudíž ve všech případech pokrytí celé 50kilometrové oblasti podél celé hranice. To by zjevně nebylo slučitelné s kompromisem, jehož bylo dosaženo v Evropském parlamentu a Radě a který omezil oblast na vzdálenost 30 kilometrů od hranice.

Účelem odchylky udělené v poslední větě – zahrnující části místních správních celků nacházející se ve vzdálenosti více než 30 kilometrů od hranice, avšak ne více než 50 kilometrů – je zamezit situaci, kdy se část správního celku nachází částečně v pohraniční oblasti a částečně mimo ni.

V souladu s tím je místní rozšíření pohraniční oblasti přípustné, pokud se příslušný správní celek rozprostírá přes 30kilometrovou linii s tím, že se část celku nachází částečně v 30kilometrové oblasti a částečně v oblasti ve vzdálenosti více než 30 kilometrů od hranice, avšak ne více než 50 kilometrů.

Toto pravidlo znamená, že členský stát, který chce uzavřít dvoustrannou dohodu, musí zvolit správní celky, které se přinejmenším částečně nacházejí v 30kilometrové oblasti a které nepřesahují oblast ve vzdálenosti 50 kilometrů od hranice, musí tudíž zajistit, aby bylo možno celý správní celek určit jako pohraniční oblast.

Proto je automaticky vyloučena jakákoli správní jednotka, která začíná na hranici, přesahuje však vzdálenost 50 km od hranice.

Dalším důležitým bodem, který je nutno zmínit, je to, že s ohledem na některé třetí země, tj. Ruskou federaci a Ukrajinu, existuje rovněž jiný nástroj, jenž by se měl používat a uplatňovat v případě osob, které musí často překračovat hranici a které žijí mimo oblast malého pohraničního styku. Tento nástroj, konkrétně dohoda o usnadnění vydávání víz, umožňuje vydávat určitým skupinám osob zdarma víza pro opakovaný vstup platná po dobu až 5 let.

- Požadavek na cestovní zdravotní pojištění

Některé členské státy (jak je uvedeno v oddíle 3) vložily ustanovení, které požaduje, aby držitelé povolení pro malý pohraniční styk při překračování hranice předložili doklad o uzavření cestovního zdravotního pojištění. Dotčené členské státy tvrdí, že toto pojištění je nezbytné k ochraně veřejných zdravotnických zařízení (především nemocnic) v pohraniční oblasti před možným zvýšením nákladů na lékařskou péči poskytovanou státním příslušníkům třetích zemí, kteří využívají režim malého pohraničního styku.

Je možné, že v pohraniční oblasti může vzniknout finanční zátěž, je-li nutno poskytnout státním příslušníkům sousední třetí země náležitou zdravotní péči a tito poté zemi opustí bez placení (tento problém neexistuje v případě „běžné“ lékařské péče, jelikož tato péče je poskytnuta pouze v případě, je-li zaručena platba prostřednictvím zdravotního pojištění či jiným způsobem). Tento problém je však možno řešit jinak, například prostřednictvím dohody mezi zdravotnickými orgány dotčených zemí, jak je to zavedeno mezi Maďarskem a Ukrajinou.

Zavedení cestovního zdravotního pojištění jako požadavku pro vydání povolení pro malý pohraniční styk vyvolává obavy z tohoto důvodu: článek 13 nařízení o malém pohraničním styku členské státy zmocňuje k uzavírání dvoustranných dohod. Toto zmocnění je možno vykládat pouze jako povolení uzavřít dohodu, která důsledně dodržuje to, co je jednoznačně přípustné podle nařízení. Článek 4 ani článek 9, jejichž cílem je usnadnit cestování zjednodušením podmínek vstupu a podmínek pro vydávání povolení pro malý pohraniční styk a vyloučit zejména nutnost prokázat prostředky pro obživu, nezmiňují možnost požadovat uzavření cestovního zdravotního pojištění. Zavedení takového požadavku do příslušné dvoustranné dohody by proto bylo v rozporu s nařízením o malém pohraničním styku. Držitelé povolení pro malý pohraniční styk jsou mimoto výslovně osvobozeni od vízové povinnosti a společná konzulární instrukce stanoví, že této skupině státních příslušníků třetí země nelze uložit povinnost uzavřít cestovní zdravotní pojištění.

6. ZÁVĚRY

Na základě dostupných informací a výše uvedené analýzy Komise vyvozuje tyto závěry:

- Stávající znění nařízení bylo výsledkem intenzivních jednání v rámci orgánů a mezi nimi a usuzovalo se, že usiluje o křehkou, náležitou rovnováhu mezi usnadněním osobních styků v pohraniční oblasti a zachováním vysoké úrovně bezpečnosti.
- Členské státy je nutno vybízet, aby plně využily jiné dostupné nástroje k usnadnění přeshraničních styků. Například v případě Ukrajiny a Ruské federace existuje dohoda o usnadnění vydávání víz, jež určitým skupinám osob, které musí cestovat často, umožňuje získat víza pro opakovaný vstup platná po dobu až 5 let.
- Byl zaveden mechanismus konzultací s cílem zajistit plnou slučitelnost dvoustranných dohod o malém pohraničním styku s parametry stanovenými v nařízením o malém pohraničním styku. Konzultace s členskými státy byly poměrně intenzivní. Výsledky těchto konzultací však nejsou vždy uspokojivé, jelikož některé členské státy před podepsáním dvoustranných dohod opomíjejí poslední fázi tohoto postupu, tj. „nápravu“, co se týká ustanovení, která nejsou slučitelná s nařízením o malém pohraničním styku.

- Od přijetí nařízení o malém pohraničním styku vstoupily v platnost pouze tři dvoustranné dohody o malém pohraničním styku, a to mezi Maďarskem a Ukrajinou (od 11. ledna 2008), Slovenskem a Ukrajinou (od 27. září 2008) a mezi Polskem a Ukrajinou (od 1. července 2009). Je proto obtížné vyvodit praktické závěry založené na takto omezených důkazech, zejména co se týká celkového počtu osob, které využívají režim, nebo zjistit, zda se příslušná usnadňující opatření nebo podmínky ukázaly jako problematické. Členské státy však neinformovaly o tom, že by docházelo k rozsáhlému zneužívání ze strany držitelů povolení k malému pohraničnímu styku nebo že by dohody způsobovaly bezpečnostní rizika pro schengenský prostor.
- Komise se v zásadě domnívá, že tato zpráva přichází příliš brzy, pokud jde o opětovné uvážení nařízení č. 1931/2006 s ohledem na parametry stanovené pro dvoustranné dohody.
 - Co se týká cestovního zdravotního pojištění: Je možné, že v pohraniční oblasti může vzniknout finanční zátěž, je-li nutno poskytnout státním příslušníkům sousední třetí země naléhavou zdravotní péči a tito poté zemi opustí bez placení (tento problém neexistuje v případě „běžné“ lékařské péče, jelikož tato péče je poskytnuta pouze v případě, je-li zaručena platba prostřednictvím zdravotního pojištění či jiným způsobem). Tento problém je však možno řešit jinak (například prostřednictvím dohody mezi zdravotnickými orgány dotčených zemí). Další zkušenosti s prováděním dohod založených na stávajícím nařízení o malém pohraničním styku pomohou posoudit možný rozsah tohoto problému.
 - Co se týká pohraniční oblasti: Komise je v této fázi ochotna uvážit určitou pružnost při vymezení pohraniční oblasti v dvoustranné dohodě, pokud by definice obsažená v nařízení o malém pohraničním styku měla v jednotlivých případech vést k situacím, které jsou proti smyslu nařízení, jež umožňuje výjimečné rozšíření pohraniční oblasti s cílem nerozdělit uměle určité společenství. Při sledování uplatňování nařízení o malém pohraničním styku bude Komise mimoto věnovat zvláštní pozornost parametrům pro vymezení pohraniční oblasti. Komise proto uvítá diskusi s členskými státy o tom, zda považují nařízení za dostatečně pružné, pokud jde o přizpůsobení se zvláštním situacím v souvislosti s určitými pohraničními oblastmi, a je ochotna na základě těchto diskusí zvážit, zda je nutné navrhnout změny nařízení.
 - S tím, jak bude v praxi prováděno stále více dohod, budou postupně k dispozici ucelenější informace. Komise je připravena předložit Evropskému parlamentu a Radě v druhém pololetí 2010 novou zprávu o provádění a fungování režimu malého pohraničního styku.